

# 武汉市人民政府文件

武政〔2017〕31号

---

## 市人民政府关于规范政府举债融资行为 防范和化解债务风险的意见

各区人民政府,市人民政府各部门:

根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)、《省人民政府关于规范政府举债融资行为防范和化解债务风险的实施意见》(鄂政发〔2017〕38号)等文件精神,为正确处理好规范举债与城市发展的关系,从源头上强化风险防范,牢牢守住不发生区域性、系统性风险的底线,经研究,现就规范政府举债融资行为、防范和化解债务风险工作提出如下意见:

### 一、严格执行政府举债的政策规定

(一)在法律规定的范围内举借政府债务。政府债务只能通

过省人民政府代发政府债券的方式举借,除此之外不得以其他方式违规举债。政府债务限额按上级的下达数执行,政府债务余额不得突破政府债务限额。

(二)将政府债务分类纳入预算管理。各区(含开发区、风景区,下同)、各部门要严格落实政府债务预算管理要求,将一般债务收支纳入一般公共预算管理,将专项债务收支纳入政府性基金预算管理,将政府与社会资本合作(PPP)项目中的财政补贴等支出按性质纳入相应政府预算管理。市、区人民政府所属部门(单位)要将债务收支纳入部门(单位)预算管理。政府债务预算应当全面反映债务“借、用、还”整体情况,并反映政府债务余额、结构等情况。

(三)按照规定用途使用政府债务资金。政府债务资金只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务,不得用于支付利息,不得用于经常性支出,不得用于竞争性项目,不得用于楼堂馆所等中央明令禁止的投资项目,不得用于提前偿还以后年度到期的政府债券、外债、国债以及政府专项借款。

(四)建立健全规范的举债融资机制。市、区可根据自身财力状况出资设立或者参股担保公司(含各类融资担保基金公司),构建市场化运作的融资担保体系,依法依规提供融资担保服务,政府依法在出资范围内对担保公司承担责任。鼓励规范运用政府与社会资本合作(PPP)、政府投资基金、政府购买服务等政策工具,引导社会资本投资经济社会发展的重点领域,按照利益共享、风险共

担原则,与社会出资方明确约定收益处理和亏损负担方式,归属政府的收益及时上缴国库,亏损应由出资方共同承担,政府以出资额为限承担有限责任。

**(五)坚决制止违规担保承诺和注资行为。**除国务院另有规定外,政府及其部门参与政府与社会资本合作(PPP)项目、设立政府出资的各类投资基金时,不得以借贷资金出资设立各类投资基金;不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金,不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失,不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益;不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债;不得通过违规扩大政府购买服务的范围和期限等方式变相融资举债。除转贷的外国政府和国际经济组织贷款外,不得为任何单位和个人的其他债务以任何方式提供担保,不得承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任。不得将公益性资产、储备土地注入融资平台公司,不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源。

## **二、依法规范原有融资平台的融资行为**

**(一)加快推进平台公司市场化转型。**落实国务院关于剥离融资平台公司政府融资职能的要求,将市属平台公司转型纳入深化市属国有企业改革的总体安排,坚持“先急后缓、先易后难,分门别类、一企一策”原则,推动原有融资平台公司转型为市场化运营的国有企业。除国家另有政策规定外,只承担公益性项目融资功能、没有实质性经营活动的融资平台公司,应当在妥善处置存量债

务、资产和人员等的基础上依法清理注销；对于兼有政府融资和公益性项目建设运营职能的融资平台公司，应当在剥离其政府融资功能并妥善处置存量债务的基础上，通过兼并重组等方式整合同类业务，转型为公益性事业领域市场化运作的国有企业；对于具有相关专业资质、市场竞争力较强、规模较大、管理规范、管理规范的融资平台公司，在剥离其政府融资功能并妥善处置存量债务的基础上，转型为一般企业。

**（二）妥善处置融资平台公司存量债务。**对融资平台公司属于政府债务的存量债务，在规定期限内置换为政府债券；融资平台公司的其他企业债务，应当由其统筹自身经营收入等资金妥善偿还，各级政府以出资额为限承担责任；对政府债务限额外的隐性债务，要从实际出发，分类指导，审慎处理。要依法依规保护金融机构合法权益，严禁以处理融资平台公司存量债务和新增债务名义逃废责任。

**（三）健全融资平台融资信息披露机制。**各区、各有关部门要进一步规范融资平台公司的举债融资行为，使其依法依规开展市场化融资。融资平台公司在境内外举债融资时，应当向债权人主动书面声明不承担政府融资职能，并明确其新增债务不属于政府债务。

### **三、努力提高防范化解债务风险的能力**

**（一）提高政府债务风险预警监测水平。**各区、各有关部门要全面掌握政府资产负债、政府债务还本付息和本地财政经济运行

等情况,完善政府债务风险预警机制,根据债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标,及时分析和评估政府债务风险状况。要健全管理制度,将政府及所属部门与其他主体签署协议承诺用以后年度财政资金支付的事项纳入监测范围。

(二)提升债务风险化解处置能力。各区要抓紧制订政府性债务风险应急处置预案,完善应急处置工作机制。市、区发生债务风险事件时,要及时启动应急处置预案和责任追究机制,切实化解债务风险,并追究相关人员责任。政府性债务规模较大、债务风险较高时,要制订化解风险的时间表和路线图,努力降低债务率。政府出现偿债困难时,要通过控制项目规模、压缩一般性支出、盘活存量资金、引入社会资本、处置政府存量资产等方式,多渠道筹措偿债资金。对政府提供担保或者承担必要救助责任的或有债务,政府无力承担相应责任时,也按照上述原则处理,同时保留对债务人的追偿权。

(三)加强对违法违规举债融资行为的监督检查。建立跨部门的联合监控机制,财政部门要会同发展改革、金融、审计等部门和人民银行、银监、证监、保监等金融监管部门,对违法违规举债融资问题进行专项检查,对债务规模大、风险高的区和部门开展专项督查,提早防范隐性债务风险。各区、各有关部门要对照相关法律和政策规定,认真梳理地方政府债务项目,依法区分地方政府债务和违规承诺的隐性债务,全面清理各类违法违规举债融资担保行为并进行分类处理。

#### 四、全面落实政府性债务管理工作责任

(一)增强债务风险意识。各区、各部门要将思想和行动统一到党中央、国务院和市委、市人民政府的重大决策部署上来,进一步提高政治站位,正确处理好举债与发展、稳增长与防风险的关系,严格落实政府性债务管理要求,做到守土有责、守土尽责,守住底线、不越红线。

(二)明确管理责任主体。各区人民政府、市人民政府各有关部门作为本区、本部门政府性债务管理工作的责任主体,要按照中央、省、市规定,做好政府性债务管理工作。各区要设立政府性债务管理领导小组,明确日常管理工作机构和人员,全面履行政府性债务管理工作职责,出现政府性债务风险事件时,各区政府性债务管理领导小组转为政府性债务风险事件应急处置领导小组,负责组织、协调和指挥风险事件应对工作。

(三)落实部门监管职责。市财政局作为政府性债务归口管理部门,要完善政府性债务管理制度,做好债务规模控制、政府债券发行、债务收支预算管理、统计分析和风险监控等工作;市发展改革委要加强政府投资计划管理和项目审批,从严审批债务风险较高地方的新开工项目;市金融工作局要配合国家金融监管部门加强对金融机构违法违规向地方政府提供融资、要求或者接受地方政府提供担保承诺等行为的监管;市审计局要依法加强对地方政府性债务的审计监督,促进完善政府债务管理制度;其他各相关部门要认真履行职责,做好政府性债务管理的相关工作,确保各项

政策落实到位。

(四)建立激励约束机制。将全面落实债务管理政策、合理控制债务规模、积极防范债务风险的工作情况作为政绩考核的重要依据;强化日常监管,督促落实主体责任,积极化解、有效防范债务风险。将政府性债务管理作为领导干部经济责任审计的重要内容,对政策落实不到位、化解债务风险不力的责任主体依法依规予以通报批评和追责问责。



---

抄送：市委办公厅，武汉警备区，各人民团体，各民主党派。  
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院、检察院。  
各新闻单位，各部属驻汉企业、事业单位。

---

武汉市人民政府办公厅

2017年11月1日印发

---